

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum tentang Tujuan Negara dan Negara Kesejahteraan

Dalam garis besar, negara kesejahteraan menunjuk pada sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam pembangunan warganya.

Pendapat Spicker, terkait negara kesejahteraan adalah “...stands for a developed ideal in which welfare is provided comprehensively by the state to the best possible standards”.<sup>9</sup> Dari pendapat tersebut dapat penulis simpulkan bahwa tugas negara kesejahteraan adalah memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya.

Di Inggris, konsep *welfare state* difahami sebagai alternatif terhadap *the Poor Law* yang kerap menimbulkan stigma, karena hanya ditujukan untuk memberi bantuan bagi orang-orang miskin. Berbeda dengan sistem dalam *the Poor Law*, negara kesejahteraan difokuskan pada penyelenggaraan sistem perlindungan sosial yang melembaga bagi setiap orang sebagai cerminan dari adanya hak kewarganegaraan (*right of citizenship*), di satu pihak, dan kewajiban negara (*state obligation*), di pihak lain. Negara kesejahteraan ditujukan untuk menyediakan pelayanan-pelayanan sosial bagi seluruh penduduk – orang tua dan anak-anak, pria dan wanita, kaya dan miskin, sebaik dan sedapat mungkin. Ia berupaya untuk mengintegrasikan sistem sumber dan menyelenggarakan jaringan pelayanan yang dapat memelihara dan meningkatkan kesejahteraan (*well-being*) warga negara secara adil dan berkelanjutan.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Dalam Edi Suharto, *Negara Kesejahteraan Dan Reinventing Depsos*, diakses dari <http://www.policy.hu/hal.6>.

<sup>10</sup> *Ibid.*

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa dalam negara kesejahteraan, negara bukan hanya saja bertugas untuk memberikan pelayanan sosial pada orang miskin atau kelompok tertentu, tapi lebih dari itu, negara ikut campur dan “turun tangan” dalam upaya peningkatan kesejahteraan seluruh masyarakatnya. Hal tersebut dilakukan melalui sejumlah program dan kebijakan pemerintah.

Dalam Negara kesejahteraan, fungsi dan peran utama pembangunan kesejahteraan adalah:<sup>11</sup>

- a. Mendorong investasi sosial (social investment) melalui penyiapan dan penyediaan SDM atau angkatan kerja yang berkualitas.
- b. Meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) melalui kebijakan dan pelayanan sosial yang berdampak langsung pada peningkatan keberdayaan rakyat dalam mengakses sumber dan pelayanan sosial, ekonomi, pendidikan, dan kesehatan.
- c. Mempertegas peran dan mandat ‘kewajiban negara’ (state obligation) dalam mewujudkan pemerataan kehidupan secara nyata melalui sistem perlindungan sosial.

Hemat penulis, ketiga hal sebagaimana tersebut di atas merupakan tugas utama yang harus dicapai oleh setiap negara “penganut” negara kesejahteraan, yang hampir meliputi segala aspek bidang kehidupan masyarakat yakni ekonomi, sosial, pendidikan, dan kesehatan.

Sementara itu, dalam konteks Indonesia, Hamid S. Atamimi, menjelaskan bahwa:

Negara Indonesia sejak didirikan bertekad menetapkan dirinya sebagai negara yang berdasar atas hukum (*Reechtstaat*). Bahkan *Reechtstaat* Indonesia itu ialah *Reechtstaat* yang “memajukan kesejahteraan umum“, “mencerdaskan kehidupan bangsa“, dan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

---

<sup>11</sup> *Ibid*, hal. 5.

*Reechtstaat* itu ialah *Reechtstaat* yang materil, yang sosialnya, yang oleh bung Hatta disebut negara pengurus, suatu terjemahan *Verzorgingsstaat*.<sup>12</sup>

Hal tersebut sebagaimana ditegaskan dalam alinea ke-4 pembukaan

UUD Negara RI Tahun 1945 yaitu:

“... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial ...”.

Jadi, hemat penulis, perlindungan kepada segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia memerlukan keterlibatan aktif dari seluruh bangsa Indonesia. Selain itu, pemerintah sebagai pemegang amanat wajib melakukan perlindungan semaksimal mungkin terhadap segenap bangsa Indonesia. Perlindungan terhadap rakyat Indonesia tidak boleh mengalami diskriminasi, tidak boleh dibedakan atas dasar ras, warna kulit dan atau pun alasan kaya dan miskin.

Tujuan atau cita-cita untuk memajukan kesejahteraan umum adalah alasan dasar serta arah bagi upaya pembangunan bangsa Indonesia. Dalam konsep kesejahteraan umum kedudukan rakyat Indonesia bukanlah objek semata untuk mendapatkan keuntungan bagi pemerintah dan akhirnya pada negara (sudut pandang APBN) tetapi rakyat sesungguhnya disamping objek hendaknya juga sekaligus sebagai subjek pembangunan (sasaran pembangunan). Rezim yang berkuasa idealnya mengutamakan kesejahteraan bagi segenap rakyat Indonesia.

---

<sup>12</sup> Prajudi Atmosudirjo, 1994, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hal. 18.

Adapun dimensi sosial ekonomi dari negara berdasar atas hukum adalah berupa kewajiban negara atau pemerintah untuk mewujudkan dan menjamin kesejahteraan sosial (kesejahteraan umum) dalam suasana sebesar besarnya kemakmuran menurut asas keadilan social bagi seluruh rakyat. Dimensi ini secara spesifik melahirkan paham negara kesejahteraan. Jika adanya kewajiban pemerintah untuk memajukan kesejahteraan umum itu merupakan ciri konsep negara kesejahteraan, Indonesia tergolong sebagai negara kesejahteraan, karena tugas pemerintah tidaklah hanya dibidang pemerintahan saja, melainkan harus juga melaksanakan kesejahteraan sosial dalam rangka mencapai tujuan Negara, yang dijalankan melalui pembangunan nasional.

Hal ini sejalan dengan salah satu karakteristik konsep negara kesejahteraan adalah kewajiban pemerintahan untuk mengupayakan kesejahteraan umum. Terkait dengan negara kesejahteraan Asa Briggs juga berpendapat, bahwa:

Negara Kesejahteraan adalah sebuah negara yang dengan kekuasaan terorganisir (melalui politik dan pemerintahan) memodifikasi kekuatan pasar dalam tiga arahan: *pertama*, menjamin pendapatan minimum individu dan keluarga terlepas dari nilai pasar atas pekerjaan dan properti mereka; *kedua*, mengurangi atau menghapus resiko sosial yang berhubungan dengan kontingensi sosial, seperti sakit, tua, dan pengangguran; *ketiga*, memberikan pelayanan sosial dengan standar terbaik kepada semua warga tanpa memandang perbedaan status dan kelas.<sup>13</sup>

Menurut Penulis pendapat Asa Briggs di atas merupakan beberapa program atau kebijakan yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam

---

<sup>13</sup> Dalam, Asep Mulyana, 2015, *Studi tentang Negara Kesejahteraan*, Artikel, diakses dari referensi.elsam.or.id, pada tanggal 18 April 2017.

rangka mencapai tujuan negara kesejahteraan. Kebijakan-kebijakan tersebut diberikan kepada seluruh masyarakat tanpa memandang perbedaan kelas sosial.

## **B. Tanggungjawab Pemerintah dalam Menanggulangi Pengemis, Gelandangan, dan Anak Jalanan**

Konstitusi bangsa yang disusun *founding father* telah memiliki jiwa pemberantasan kemiskinan yang tinggi. Hal ini sebagaimana tercantum dalam pasal 34 (1) UUD Negara RI Tahun 1945 yang berbunyi: “*Fakir Miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara*”.

Menurut penulis makna yang terkandung dari Pasal tersebut adalah bahwa masyarakat fakir, miskin, dan anak-anak yang terlantar dianggap sebagai kondisi ekstrim keterbelakangan kondisi perekonomian seseorang mendapatkan perhatian khusus dari negara, dalam hal ini adalah dilindungi dan diberdayakan. Salah satu langkah pemerintah yang dilakukan adalah dengan dikeluarkan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.

Selain itu, dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan dan perlindungan sosial, pemerintah juga telah mengeluarkan UU No.11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial. Dalam Pasal 1 angka 9 UU ini ditegaskan bahwa perlindungan Sosial adalah semua upaya yang diarahkan untuk mencegah dan menangani risiko dari guncangan dan kerentanan sosial.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa arah atau tujuan pemberian perlindungan sosial adalah sebagai tindakan preventif ataupun bentuk penanganan terhadap resiko guncangan dan kerentanan

sosial. Salah satu bentuk resiko guncangan dan kerentanan tersebut adalah kemiskinan, gelandangan, dan pengemis.

Selanjutnya dalam Pasal 3 UU No.11 Tahun 2009 disebutkan bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial bertujuan:

- a. Meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kelangsungan hidup;
- b. Memulihkan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian;
- c. Meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani masalah kesejahteraan sosial;
- d. Meningkatkan kemampuan, kepedulian dan tanggungjawab sosial dunia usaha dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan;
- e. Meningkatkan kemampuan dan kepedulian masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan; dan
- f. Meningkatkan kualitas manajemen penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

Menurut Penulis, salah satu bentuk peningkatan taraf kesejahteraan, kualitas dan kelangsungan hidup sebagaimana tujuan penyelenggaraan kesejahteraan sosial adalah upaya pengentasan gelandangan, pengemis dan anak jalanan.

Penanggulangan gelandangan dan pengemisan yang meliputi usaha-usaha preventif, represif, rehabilitatif bertujuan agar tidak terjadi pergelandangan dan pengemisan, serta mencegah meluasnya pengaruh akibat pergelandangan dan pengemisan di dalam masyarakat, dan memasyarakatkan kembali gelandangan dan pengemis menjadi anggota masyarakat yang menghayati harga diri, serta memungkinkan pengembangan para gelandangan dan pengemis untuk memiliki kembali

kemampuan guna mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sesuai dengan harkat martabat manusia.

Usaha preventif dimaksudkan untuk mencegah timbulnya gelandangan dan pengemis di dalam masyarakat, yang ditujukan baik kepada perorangan maupun kelompok masyarakat yang diperkirakan menjadi sumber timbulnya gelandangan dan pengemis. Usaha sebagaimana dimaksud antara lain dengan:

- a) penyuluhan dan bimbingan sosial;
- b) pembinaan sosial;
- c) bantuan sosial;
- d) perluasan kesempatan kerja;
- e) pemukiman lokal;
- f) peningkatan derajat kesehatan.

Usaha represif dimaksudkan untuk mengurangi dan/atau meniadakan gelandangan dan pengemis yang ditujukan baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan pergelandangan dan pengemisan. Usaha represif sebagaimana dimaksud meliputi: razia, penampungan sementara untuk diseleksi, pelimpahan.

Usaha tindak lanjut ditujukan kepada gelandangan dan pengemis yang telah disalurkan, agar mereka tidak kembali menjadi gelandangan dan pengemis dengan meningkatkan kesadaran berswadaya, memelihara, memantapkan dan meningkatkan kemampuan sosial ekonomi, dan menumbuhkan kesadaran hidup bermasyarakat.

Usaha rehabilitatif terhadap gelandangan dan pengemis meliputi usaha-usaha penampungan, seleksi, penyantunan, penyaluran dan tindak lanjut, bertujuan agar fungsi sosial mereka dapat berperan kembali sebagai warga masyarakat. Usaha rehabilitatif sebagaimana dilaksanakan melalui Panti Sosial.

### **C. Tinjauan Umum Tentang Anak Jalanan, Pengemis, dan Gelandangan**

#### **a. Pengertian Anak Jalanan**

Anak adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa, oleh karenanya keberadaan seorang anak harus dijaga dan dilindungi. Dalam diri seorang anak melekat harkat, martabat, dan hak-hak sebagai manusia yang harus dijunjung tinggi. Selain itu, Anak merupakan masa depan dan penerus cita-cita bangsa. Sehingga setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang, berpartisipasi serta berhak atas perlindungan dari tindak kekerasan dan diskriminasi.

Adapun pengertian anak dalam beberapa peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi manusia menjabarkan pengertian tentang anak “adalah setiap manusia yang berusia dibawah 18 (delapan belas) tahun dan belum menikah termasuk anak yang masih dalam kandungan apabila hal tersebut adalah demi kepentingannya”
- b. Pasal 1 Convention on the Right of the Child, Anak diartikan sebagai setiap orang dibawah usia 18 (delapan belas) tahun, kecuali berdasarkan hukum yang berlaku terhadap anak, kedewasaan telah diperoleh sebelumnya.
- c. Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan



Anak: “Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan”.

- d. Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak: “Anak yang Berkonflik dengan Hukum yang selanjutnya disebut Anak adalah anak yang telah berumur 12 (dua belas) tahun, tetapi belum berumur 18 (delapan belas) tahun yang diduga melakukan tindak pidana”
- e. UNICEF mendefinisikan anak sebagai penduduk yang berusia 0 sampai dengan 18 tahun.
- f. Pasal 330 KUHPerdata mengatakan, orang belum dewasa adalah mereka yang belum mencapai umur genap 21 (dua puluh satu) tahun dan tidak lebih dahulu telah kawin.
- g. Pasal 1 (1) Undang-undang pokok perburuhan (Undang-undang No.12 Tahun 1948) mendefinisikan, anak adalah orang laki-laki atau perempuan berumur 14 tahun ke bawah.
- h. Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Pokok Perkawinan (Undang-undang No. 1 Tahun 1974) mengataan, seorang pria hanya diizinkan kawin apabila telah mencapai usia 19 (sembilan belas) tahun dan pihak wanita telah mencapai umur 16 (enam belas) tahu. Penyimpangan atas hal tersebut hanya dapat dimintakan dispensasi kepada Pengadilan Negeri.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas dapat Penulis simpulkan bahwa adalah setiap orang yang oleh hukum dianggap masih belum dewasa yaitu dilihat dari usia dan mental, untuk usia undang-undang memberikan limitasi yang berbeda, namun dalam hal ini Penulis mengacu pada di bawah umur 18 (delapan belas) tahun.

Fenomena yang bikin miris mengenai anak adalah masih maraknya anak jalanan. Keberadaan anak jalanan sudah lazim kelihatan pada kota-kota besar di Indonesia. Kepekaan masyarakat kepada mereka nampaknya tidak begitu tajam. Padahal Anak merupakan karunia Ilahi dan amanah yang dalam dirinya melekat harkat dan

martabat sebagai manusia yang harus dijunjung tinggi. Hak asasi anak merupakan bagian dari hak asasi manusia sebagaimana yang tercantum dalam UUD Negara RI Tahun 1945, UU No.39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 tahun 1990 tentang pengesahan *Convention on the right of the child* (Konvensi tentang Hak-hak Anak).

Istilah anak jalanan pertama kali diperkenalkan di Amerika selatan, tepatnya di Brazilia, dengan nama *Meninos de Ruas* untuk menyebut kelompok anak-anak yang hidup di jalanan dan tidak memiliki ikatan dengan keluarga. Istilah anak jalanan berbeda-beda untuk setiap tempat, misalnya di Columbia mereka disebut “*gamin*” (*urchin* atau melarat) dan “*chinces*” (kutu kasur), “*marginais*” (criminal atau marjinal) di Rio, “*pa’jaros frutero*” (perampok kecil) di Peru, “*polillas*” (ngrengat) di Bolivia, “*resistoleros*” (perampok kecil) di Honduras, “*Bui Doi*” (anak dekil) di Vietnam, “*saligoman*” (anak menjijikkan) di Rwanda. Istilah-istilah itu sebenarnya menggambarkan bagaimana posisi anak-anak jalanan ini dalam masyarakat.<sup>14</sup>

Berdasarkan beberapa istilah yang digunakan di berbagai negara sebagaimana tersebut di atas dapat diketahui bahwa anak jalanan dilekatkan dengan istilah yang tidak baik, seperti kutu kasur, krimina, anak menjijikkan dan sebagainya. Hal ini tentunya memiliki dampak besar terhadap pertumbuhan mental seorang anak.

---

<sup>14</sup> B.S. Bambang dalam Khalil Gibran Daulay, 2013, *Hubungan Ketidadaan Orang Tua Terhadap Pilihan Anak Hidup Di Jalanan (Studi Deskriptif Anak Jalanan di Kelurahan Padang Bulan, Medan)*, diakses dari [urnal.usu.ac.id/index.php/persos/article/view/2916/1400](http://urnal.usu.ac.id/index.php/persos/article/view/2916/1400) pada tanggal 18 April 2017.

Terkait dengan definisi anak jalanan dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Kementerian Sosial RI mendefinisikan anak jalanan sebagai anak yang melewati atau memanfaatkan sebagian besar waktunya untuk melakukan kegiatan sehari-hari di jalanan termasuk di lingkungan pasar, pertokoan dan pusat-pusat keramaian lainnya.<sup>15</sup>
2. UNICEF memberikan batasan tentang anak jalanan, yaitu anak berumur dibawah 16 tahun yang sudah melepaskan diri dari keluarga, sekolah dan lingkungan masyarakat terdekatnya, larut dalam kehidupan yang berpindah-pindah di jalan raya.<sup>16</sup>

Berdasarkan kedua definisi di atas dapat Penulis tarik kesimpulan bahwa anak jalanan merupakan anak yang menghabiskan sebagian waktunya di jalanan, kebanyakan di antara mereka melepaskan diri dari keluarga dan masyarakat terdekatnya.

Terkait hubungan mereka dengan keluarganya, anak jalanan dapat dikelompokkan menjadi dua kategori, yaitu:

- a. *Children on the street*: Pengertian untuk *children on the street* adalah anak-anak yang mempunyai kegiatan ekonomi di jalanan yang masih memiliki hubungan keluarga. Ada dua kelompok anak jalanan dalam kategori ini, yaitu anak-anak yang tinggal bersama orang tuanya dan senantiasa pulang ke rumah setiap hari, dan anak-anak yang melakukan kegiatan ekonomi dan tinggal di jalanan namun masih mempertahankan hubungan dengan keluarga dengan cara pulang baik berkala ataupun dengan jadwal yang tidak rutin.
- b. *Children of the street*: Yaitu adalah anak-anak yang menghabiskan seluruh atau sebagian besar waktunya di

---

<sup>15</sup> Kementerian Sosial, Glosarium Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, diakses dari <http://www.kemsos.go.id>, pada tanggal 18 April 2017.

<sup>16</sup> Tjutjup Purwoko, 2013, *Analisis Faktor-Faktor Penyebab Keberadaan Anak Jalanan Di Kota Balikpapan*, eJournal Sosiologi Volume 1, Nomor 4, 2013, diakses dari [ejournal.sos.fisip-unmul.ac.id](http://ejournal.sos.fisip-unmul.ac.id), pada tanggal 18 April 2017.

jalan dan tidak memiliki hubungan atau ia memutuskan hubungan dengan orang tua atau keluarganya.<sup>17</sup>

Sementara menurut Yayasan Kesejahteraan Anak Indonesia, anak jalan dibedakan menjadi 4 kelompok, yaitu:<sup>18</sup>

- a. Anak-anak yang tidak berhubungan lagi dengan orang tuanya (*children of the street*). Mereka tinggal 24 jam di jalan dan menggunakan semua fasilitas jalan sebagai ruang hidupnya. Hubungan dengan keluarga sudah terputus. Kelompok anak ini disebabkan oleh faktor sosial psikologis keluarga, mereka mengalami kekerasan, penolakan, penyalahgunaan dan perceraian orang tua. Umumnya mereka tidak mau kembali ke rumah, kehidupan jalan dan solidaritas sesama temannya telah menjadi ikatan mereka.
- b. Anak-anak yang berhubungan tidak teratur dengan orang tua. Mereka adalah anak yang bekerja di jalan (*children on the street*). Mereka seringkali diidentikkan sebagai pekerja migran kota yang pulang tidak teratur kepada orang tuanya di kampung. Pada umumnya mereka bekerja dari pagi hingga sore hari seperti menyemir sepatu, pengasong, pengamen, tukang ojek payung, dan kuli panggul. Tempat tinggal mereka di lingkungan kumuh bersama dengan saudara atau teman-teman senasibnya.
- c. Anak-anak yang berhubungan teratur dengan orang tuanya. Mereka tinggal dengan orang tuanya, beberapa jam di jalan sebelum atau sesudah sekolah. Motivasi mereka ke jalan karena terbawa teman, belajar mandiri, membantu orang tua dan disuruh orang tua. Aktivitas usaha mereka yang paling menonjol adalah berjualan Koran.
- d. Anak-anak jalan yang berusia di atas 16 tahun. Mereka berada di jalan untuk mencari kerja, atau masih labil suatu pekerjaan. Umumnya mereka telah lulus SD bahkan ada yang SLTP. Mereka biasanya kaum urban yang mengikuti orang dewasa (orang tua ataupun saudaranya) ke kota. Pekerjaan mereka biasanya mencuci bus, menyemir sepatu, membawa barang belanjaan (kuli panggul), pengasong, pengamen, pengemis dan pemulung.

---

<sup>17</sup> Kementerian Sosial RI, 2012, *Mengapa Terminasi Anak Jalan di Jakarta Tahun 2011 Tak Tercapai?*, diakses dari <http://www.kemsos.go.id> pada tanggal 18 April 2017.

<sup>18</sup> Rizki Rahadian Ramadhan, 2014, *Implementasi Peraturan Pemerintah Daerah No. 16 Tahun 2002 Tentang anak Jalan Di Kota Samarinda*, eJournal Ilmu Pemerintahan, 2014, diakses dari [ejournal.ip.fisip.unmul](http://ejournal.ip.fisip.unmul), pada tanggal 18 April 2017.

Hemat penulis, Pengelompokan sebagaimana tersebut di atas dilihat dari seberapa lama seorang anak jalanan itu bersama dan berhubungan dengan orang tuanya. Hal ini menunjukkan bahwa orang tua memiliki peranan penting dan menjadi faktor utama seorang anak yang hidup di jalanan. Aktivitas anak jalanan bekerja tanpa ada batasan waktu yang tetap, tetapi waktu yang dihabiskan untuk bekerja rata-rata 5-12 jam/hari. Anak jalanan yang bekerja sebagai pedagang, memiliki waktu bekerja relatif teratur dan menyelesaikan pekerjaannya ketika barang dagangan yang dibawa habis. Sedangkan anak jalanan yang bekerja sebagai pengamen tidak memiliki keteraturan waktu bekerja. Anak jalanan yang bekerja sebagai pengamen memulai dan mengakhiri pekerjaannya bergantung pada keinginan diri sendiri. Namun demikian terdapat kesamaan pada setiap anak jalanan dalam bekerja, yaitu anak jalanan dapat bekerja dan bermain dalam aktivitasnya.

Sehingga berdasarkan uraian di atas dapat penulis simpulkan bahwa karakteristik anak jalanan secara umum antara lain adalah sebagai berikut:

1. Berada di tempat umum (jalanan, pasar, pertokoan, tempat-tempat hiburan) selama 24 jam.
2. Berpendidikan rendah. Tingkat pendidikan anak-anak jalanan, berada pada pendidikan rendah yaitu tidak tamat SD sampai dengan tamat SMP. Hal ini sangatlah rawan terutama untuk

masa depan mereka. Tidak mungkin mereka untuk terus-menerus menjadi anak jalanan.

3. Berasal dari keluarga-keluarga tidak mampu (kebanyakan kaum urban dan beberapa diantaranya tidak jelas keluarganya).
4. Melakukan aktifitas ekonomi (melakukan pekerjaan pada sektor informal).

#### **b. Gelandangan dan Pengemis**

Kata gelandangan dan pengemis sering disingkat dengan “gepeng”, istilah lain yang juga sering digunakan untuk menyebutkan keberadaan gelandangan dan pengemis di masyarakat Indonesia adalah tunawisma. Gepeng merupakan istilah yang umum digunakan untuk menyingkat gelandangan dan pengemis dalam percakapan sehari-hari dan topik pemberitaan media massa, bahkan juga sudah menjadi istilah dalam kebijakan pemerintah merujuk pada sekelompok orang tertentu yang lazim ditemui di kota-kota besar.

Adapun beberapa pengertian terkait dengan gelandangan dan pengemis adalah sebagai berikut:

- a. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan bahwa pengertian gelandangan adalah: “orang yang tidak punya tempat tinggal tetap, tidak tentu pekerjaannya, berkeliaran, mondar-mandir kesana-sini tidak tentu tujuannya, bertualang”.<sup>19</sup> Sementara pengemis adalah “orang yang meminta-minta”.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2012, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi ke-3, Balai Pustaka, Jakarta, hal. 281.

<sup>20</sup> *Ibid*, hal. 532.

- b. Sementara menurut ketentuan Peraturan Pemerintah RI No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis yang dimaksud dengan gelandangan dan pengemis tersebut adalah sebagai berikut:
- Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum;
  - Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.
- c. Kementerian Sosial Republik Indonesia memberikan rumusan yang tidak jauh beda sebagaimana berikut: Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan yang tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai pencaharian dan tempat tinggal yang tetap serta mengembara di tempat umum. Pengemis adalah orang-orang yang mendapat penghasilan meminta-minta di tempat umum dengan berbagai cara dengan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain.<sup>21</sup>
- d. Menurut Parsudi Suparlan, gelandangan berasal dari kata gelandang dan mendapat akhiran “an”, yang berarti selalu bergerak, tidak tetap dan berpindah-pindah. Beliau juga mengemukakan pendapatnya tentang apa yang dimaksud dengan masyarakat gelandangan adalah sejumlah orang yang bersama-sama mempunyai tempat tinggal yang relatif tidak tetap dan mata pencaharian yang relatif tidak tetap serta dianggap rendah dan hina oleh orang-orang diluar masyarakat kecil itu yang merupakan suatu masyarakat yang lebih luas. Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh anggota-anggotanya serta norma-norma yang ada pada masyarakat gelandangan tersebut dianggap tidak pantas dan tidak dibenarkan oleh golongan-golongan lainnya dalam masyarakat yang lebih luas yang mencakup masyarakat kecil itu.<sup>22</sup>

Berdasarkan pengertian di atas dapat penulis simpulkan bahwa gelandangan merupakan setiap orang yang tidak punya mata

---

<sup>21</sup> Kementerian Sosial RI, *Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial - PMKS Tahun 2008*, diakses dari <http://www.kemsos.go.id>, pada tanggal 18 April 2017.

<sup>22</sup> Parsudi Suparlan, 1978, *Gambaran Tentang Suatu Masyarakat Gelandangan Yang Sudah Menetap*, Depok: FSUI, hal. 1

pencarian dan tempat tinggal serta hidup di jalanan. Sementara pengemis adalah orang yang bekerja untuk mendapatkan belas kasih orang dengan cara meminta-minta.

Berikutnya, khusus untuk kata pengemis lazim digunakan untuk sebutan bagi orang yang membutuhkan uang, makanan, tempat tinggal, atau hal lainnya dari orang yang ditemuinya dengan cara meminta. Berbagai atribut mereka gunakan, seperti pakaian compang-camping dan lusuh, topi, gelas plastik atau bungkus permen, atau kotak kecil untuk menempatkan uang yang mereka dapatkan dari meminta-minta. Mereka menjadikan mengemis sebagai pekerjaan mereka dengan berbagai macam alasan, seperti kemiskinan dan ketidakberdayaan mereka karena lapangan kerja yang sempit.

Terkait dengan pengemis, Gorris Keeraf mencatat bahwa secara historis asal usul kata pengemis sebagai berikut:<sup>23</sup>

Asal usul pengemis tidak bisa dilepaskan dari sejarah Kesunanan Surakarta Hadiningrat dan kebiasaan orang Jawa yang memiliki kecenderungan menamakan sesuatu berdasarkan kejadian atau waktu-waktu tertentu. Cerita yang berkembang di daerah Kesunanan Surakarta Hadiningrat tersebut mengisahkan bahwa dahulu pada suatu hari, penguasa Kerajaan Surakarta Hadiningrat yang dipimpin oleh seorang raja bernama Pakubuwono X yang pada masa itu memang dikenal sangat dermawan serta gemar membagi-bagikan sedekah untuk kaum tak mampu terutama dilakukan menjelang hari Jumat khususnya pada hari Kamis sore.

Pada hari Kamis tersebut diatas, Raja Pakubuwono keluar dari istananya untuk melihat-lihat keadaan rakyatnya, dari istana menuju Masjid Agung. Perjalanan dari gerbang istana menuju

---

<sup>23</sup> Dalam Dimas Dwi Irawan, 2013, *Pengemis Undercover Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis*, Jakarta: Titik Media Publisher, hal. 4.



Masjid Agung ditempuh dengan berjalan kaki dari istana menuju Masjid Agung. Perjalanan dari gerbang istana menuju Masjid Agung ditempuh dengan berjalan kaki yang tentunya melewati alun-alun lor (alun-alun utara), rupanya di sepanjang jalan rakyatnya berjejer rapi di kanan dan kiri jalan. Mereka memberikan salam dan menundukkan kepala sebagai tanda penghormatan kepada pemimpinnya. Pada saat itu sang raja tidak menyia-nyiakan kesempatan untuk bersedekah dan langsung diberikan kepada rakyatnya. Kegiatan yang dilakukan sang raja merupakan warisan yang dilakukan oleh pendahulunya yang juga seorang penguasa. Ternyata kebiasaan tersebut yang dilakukan setiap kamis tersebut berlangsung terus menerus, dan dalam bahasa Jawa Kamis dibaca kemis, maka lahirlah sebutan untuk orang yang mengharap berkah di hari Kamis. Istilah ngemis (kata ganti untuk sebutan pengharap berkah di hari Kamis) dan orang yang melakukannya disebut dengan nama pengemis (pengharap berkah pada hari Kamis).

Jadi berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa kata dasar pengemis rupanya Kamis (Kamis) bukan emis. Sebutan pengemis pun lebih sering digunakan daripada kata peminta-minta. Padahal jika diuraikan dan diambil kata dasarnya kata kemis atau emis tidak dikenal dalam kosakata bahasa Indonesia kecuali jika ada tambahan awalan pe- sehingga membentuk kata pengemis. Lain halnya dengan kata peminta-minta yang memiliki kata dasar minta yang artinya sudah jelas bahkan bisa berdiri sendiri. Hemat penulis, penulis simpulkan bahwa pengemis merupakan setiap orang yang melakukan pekerjaan dengan cara meminta-minta dilakukan dengan motif-motif tertentu agar mendapat belas kasih dari orang lain.

Lucy. D. Indrawati membedakan pengemis menjadi tiga jenis, yaitu sebagai berikut:

- 1) Pengemis yang biasanya beroperasi di berbagai perempatan jalan atau di sekitar kawasan lampu merah.

- 2) Pengemis yang mangkal di tempat-tempat umum tertentu, seperti plaza, terminal, pasar, sekitar masjid, pelabuhan, atau stasiun kereta api.
- 3) Pengemis yang biasa berkeliling dari rumah ke rumah, keluar-masuk kampung.

Dapat penulis simpulkan bahwa penggolongan pengemis sebagaimana tersebut di atas berdasar atas tempat para pengemis menjalankan “profesinya”, dalam hal ini adalah jalanan, tempat tertentu, atau rumah-kerumah.

Banyak faktor yang menyebabkan seseorang memutuskan untuk megemban profesi sebagai pengemis. *Pertama*, faktor ekonomi. Keadaan ekonomi yang kurang dari kata cukup bahkan minus dihadapkan dengan biaya hidup yang tinggi untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari sehingga membuat seseorang berpikir untuk mengambil jalan pintas dalam menghasilkan uang.

*Kedua*, pendidikan. Kekayaan akan pengetahuan menjadi faktor penting dalam persaingan global. Kebanyakan pengemis berpendidikan rendah sehingga mereka tidak memiliki kesempatan untuk berperan dalam masyarakat. Selain itu, seseorang dengan pengetahuan rendah serta hanya ingin berpikir secara simple membuatnya terhindar dari kata usaha dan mengambil jalan mudah untuk menghasilkan uang, yaitu mengemis.

*Ketiga*, ketergantungan. Hal ini murni berasal dari individu masing-masing dimana sifat malas mendominasi dalam pribadinya sehingga ia hanya mampu bergantung pada orang lain.

*Keempat*, lingkungan. Ketiga faktor tersebut ditambah dengan faktor lingkungan menjadi penyebab kuat yang menginspirasi seseorang memutuskan untuk menjadi pengemis.

#### **D. Tinjauan Umum tentang Faktor-faktor Penyebab Pelanggaran Hukum**

Sampai saat ini, belum ada pengertian hukum yang pasti untuk dijadikan standar dalam memahami makna dan konsep hukum seutuhnya.

Sebagaimana pendapat Van Apeldorn, bahwa:

Definisi tentang hukum adalah sangat sulit untuk dibuat karena tidak mungkin untuk mengadakannya sesuai kenyataan. Para ahli memberikan arti yang berlainan sesuai dengan sudut pandang masing-masing yang akan menonjolkan segi-segi tertentu dari hukum.<sup>24</sup>

Meskipun demikian para sarjana kemudian merumuskan pengertian hukum berdasarkan perspektif dan sudut pandang masing-masing. Berikut beberapa rumusan terkait dengan pengertian hukum menurut para ahli:

1. Hukum adalah himpunan peraturan-peraturan (perintah-perintah dan larangan-larangan) yang mengurus tata tertib suatu masyarakat dan oleh karena itu harus ditaati oleh masyarakat itu.<sup>25</sup>
2. Menurut Affandi hukum adalah kumpulan peraturan yang harus ditaati dan dipatuhi oleh setiap anggota masyarakat, apabila mengabaikan peraturan tersebut maka kepada si pelanggar harus dijatuhi hukuman”.<sup>26</sup>
3. Menurut S.M. Amin, bahwa hukum adalah kumpulan-kumpulan peraturan yang terdiri dari norma dan sanksi-sanksi itu disebut hukum dan tujuan hukum itu adalah mengadakan ketata-tertiban

---

<sup>24</sup> Dalam Kansil, 1989, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, hal. 36.

<sup>25</sup> Dalam Satjipto Raharjo, 2005, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hal. 38.

<sup>26</sup> Affandi, 1998, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bandung: Merpati Group, hal. 4.

dalam pergaulan manusia, sehingga keamanan dan ketertiban terpelihara. pengertian tersebut.<sup>27</sup>

4. Hans Kelsen, sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshidiqie dan Ali Safa'at mengartikan hukum sebagai tata aturan (*rule*) sebagai suatu sistem aturan-aturan (*rules*) tentang perilaku manusia. Dengan demikian hukum tidak menumpuk pada satu aturan tunggal (*rule*) tetapi separangkat aturan (*rules*) yang memiliki satu kesatuan sehingga dapat dipahami sebagai suatu sistem, konsekuensinya adalah tidak mungkin memahami hukum jika hanya memperhatikan satu aturan saja.<sup>28</sup>
5. Sudikno Mertokusumo mengartikan hukum sebagai kumpulan peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah dalam suatu kehidupan bersama, keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Hukum sebagai kumpulan peraturan atau kaidah mempunyai isi yang bersifat umum dan normatif, umum karena berlaku bagi setiap orang dan normatif karena menentukan apa yang seyogyanya dilakukan, apa yang tidak boleh dilakukan atau harus dilakukan serta bagaimana cara melaksanakan kepatuhan kepada kaedah-kaedah.<sup>29</sup>

Dari beberapa rumusan pengertian hukum di atas, dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya pengertian hukum meliputi beberapa unsur, diantaranya:

- a. Peraturan mengenai tingkah laku manusia dalam pergaulan masyarakat.
- b. Peraturan itu dibuat dan ditetapkan oleh badan-badan resmi yang berwajib.
- c. Peraturan itu bersifat memaksa.
- d. Sanksi terhadap pelanggaran peraturan tersebut adalah tegas.

---

<sup>27</sup> Dalam Kansil, *Op. Cit*, hal. 38

<sup>28</sup> Jimly Asshidiqie dan Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MK-RI, hal. 13.

<sup>29</sup> Satjipto Raharjo, 2005, *Op. Cit*, hal. 45.

Adanya aturan-aturan yang bersifat masyarakat mengatur dan memaksa anggota terjadinya untuk patuh dan mentaatinya, akan menyebabkan keseimbangan dan kedamaian dalam kehidupan mereka. Perdamaian berarti menunjukkan adanya keserasian tertentu antara ketertiban dan ketentraman. Ketertiban diperlukan untuk melindungi kepentingan umum, sedangkan ketentraman diperlukan untuk melindungi kepentingan pribadi dalam kehidupan bersama. Kedua nilai tersebut berpasangan dan harus diserasikan supaya tidak mengganggu masyarakat atau individu-individu yang menjadi bagiannya.

Adapun seseorang dan/atau sekelompok orang tidak patuh terhadap aturan-aturan tersebut maka disebut “melanggar hukum”. Ketidakpatuhan terhadap hukum dapat disebabkan oleh dua hal, yaitu:<sup>30</sup>

- 1) Pelanggaran hukum oleh si pelanggar sudah dianggap sebagai kebiasaan bahkan kebutuhan;
- 2) Hukum yang berlaku sudah tidak sesuai lagi dengan tuntutan kehidupan.

Alasan terjadinya pelanggaran hukum tersebut dapat dilihat dari beberapa faktor berikut:

a. Faktor Ekonomi

Faktor inilah yang paling sering disebut sebagai faktor penyebab timbulnya kejahatan. Misalnya kondisi masyarakat yang berada di bawah kemiskinan ditambah lagi meningkatnya kebutuhan hidup. Untuk memenuhi kebutuhan hidup tersebut, seringkali masyarakat menempuh jalan pintas dengan

---

<sup>30</sup> Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hal. 152.

melanggar hukum, seperti mencuri, merampok, atau kejahatan lainnya.

b. Dampak Urbanisasi

Yaitu tingginya perpindahan penduduk dari desa ke kota yang membuat persaingan hidup di kota semakin ketat sehinggaberbagai upaya dilakukan demi bertahan hidup. Dapat dilihat bahwaperampokan-perampokan besar selalu terjadi di perkotaan bukan di daerah-daerah kecamatan atau kabupaten.

c. Pengaruh teknologi

Perkembangan teknologi yang begitu cepat serta munculnya berbagai produk elektronik canggih membuatbanyak orang menginginkan segala sesuatu secara mudah meskipun dengancara yang tidak benar.

**E. Tinjauan Umum tentang Penegakan Hukum**

Para ahli berpendapat bahwa hukum setidaknya memiliki empat fungsi, yaitu:<sup>31</sup>

1. Hukum sebagai pemelihara ketertiban;
2. Hukum sebagai sarana pembangunan;
3. Hukum sebagai sarana penegak keadilan; dan
4. Hukum sebagai sarana pendidikan masyarakat.

Untuk mencapai keempat fungsi tersebut, maka salah satu upaya yang perlu dilakukan adalah upaya penegakan hukum. Penegakan hukum (*law enforcement*) sebagai bagian dari rangkaian untuk merubah tatanan

---

<sup>31</sup> Sumanoro, 1986, *Hukum Ekonomi*, Jakarta: UI-Press, hal. 4.

masyarakat. Upaya penegakan hukum sejalan dengan Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang secara tegas menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Dengan demikian pembangunan nasional dibidang hukum ditujukan agar masyarakat memperoleh kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan serta memberikan rasa aman dan tentram.

Penegakan hukum dalam bahasa belanda disebut dengan *rechtstoepassing* atau *rechtshandhaving* dan dalam bahasa inggris *law enforcement*.

Terkait dengan penegakan hukum Andi Hamzah mengemukakan bahwa:

Penegakan hukum disebut dalam bahasa Inggris *Law Enforcement*, bahasa Belanda *rechtshandhaving*. Beliau mengutip *Handhaving Milieurecht*, 1981, *Handhaving* adalah pengawasan dan penerapan (atau dengan ancaman) penggunaan instrumen administratif, kepidanaan atau keperdataan dicapailah penataan ketentuan hukum dan peraturan yang berlaku umum dan individual. *Handhaving* meliputi *fase law enforcement* yang berarti penegakan hukum secara represif dan *fase compliance* yang berarti preventif.<sup>32</sup>

Jika dihubungkan dengan hukum pidana penegakan hukum mengandung makna bahwa tindak pidana adalah suatu perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, di mana larangan tersebut disertai dengan ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu sebagai pertanggungjawabannya. Dalam hal ini ada hubungannya dengan asas legalitas, yang mana tiada suatu perbuatan dapat dipidana melainkan telah

---

<sup>32</sup> Andi Hamzah, 2005, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Jakarta: Sinar Grafika, hal 48-49.

diatur dalam undang-undang, maka bagi barang siapa yang melanggar larangan tersebut dan larangan tersebut sudah di atur dalam undang-undang, maka bagi para pelaku dapat dikenai sanksi atau hukuman, sedangkan ancaman pidananya ditujukan kepada orang yang menimbulkan kejadian itu, ada hubungan yang erat pula.

Sementara itu menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum (*law enforcement*) dapat didefinisikan sebagai berikut:

Penegakan hukum merupakan rangkaian proses untuk menjabarkan nilai, ide, cita yang cukup abstrak menjadi tujuan yang sangat konkrit. Tujuan hukum atau cita hukum memuat nilai-nilai moral, seperti keadilan dan kebenaran. Nilai-nilai tersebut mampu diwujudkan dalam realitas nyata.<sup>33</sup>

Dalam hal penegakan hukum di Indonesia khususnya dalam pemberantasan korupsi, Satjipto Raharjo berpandangan bahwa pada umumnya kita masih terpaku cara penegakan hukum yang konvensional, termasuk kultur. Hukum yang dijalankan berwatak liberal dan memiliki kultur liberal yang hanya menguntungkan sejumlah kecil orang (*privileged few*) di atas “penderitaan” banyak orang. Untuk mengatasi ketidakseimbangan dan ketidakadilan itu, kita bisa melakukan langkah tegas (*affirmative action*). Langkah tegas itu dengan menciptakan suatu kultur penegakan hukum yang beda, sebutlah kultur kolektif. Mengubah kultur individual menjadi kolektif dalam penegakan hukum memang bukan hal yang mudah.

---

<sup>33</sup> Sajipto Rahardjo, 2009, *Penegakan hukum; Suatu Tinjauan Sosiologis*, ctk. Kedua, Yogyakarta: Genta Publishing, hal.vii.



Selain pengertian di atas, berikut beberapa pengertian penegakan hukum:

3. Penegakan hukum menurut pendapat Soerjono Soekanto adalah kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah, pandangan-pandangan yang mantap dan menjawabantahkannya dalam sikap, tindak sebagai serangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan kedamaian pergaulan hidup.<sup>34</sup>
4. Menurut A. Hamid S. Attamimi Penegakan hukum pada hakikatnya adalah penegakan norma-norma hukum, baik yang berfungsi suruhan (*gebot, command*) atau berfungsi lain seperti memberi kuasa (*ermachtigen, to empower*), membolehkan (*erlauben, to permit*), dan menyimpangi (*derogieren, to derogate*).<sup>35</sup>
5. Jimly Asshiddiqie memberikan definisi bahwa Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.<sup>36</sup> Jimly menambahkan bahwa ditinjau dari sudut subjeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum oleh subjek dalam arti yang terbatas atau sempit. Dalam arti luas, proses penegakan hukum itu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, dari segi subjeknya itu, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparat penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya. Dalam memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparat penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Soerjono Soekanto 1983. *Teori Sosiologi Tentang Perubahan Sosial*, Surabaya: Ghalia Indonesia, hal. 3.

<sup>35</sup> A. Hamid S. Attamimi dalam Siswanto Sunarso, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hal. 42.

<sup>36</sup> Jimly Asshiddiqie, *Penegakan Hukum*, Makalah, diakses dari [www.jimly.com](http://www.jimly.com) pada 19 April 2017

<sup>37</sup> *Ibid*

Dengan uraian di atas jelaslah kiranya bahwa yang dimaksud dengan penegakan hukum itu kurang lebih merupakan upaya yang dilakukan untuk menjadikan hukum, baik dalam arti formil yang sempit maupun dalam arti materiel yang luas, sebagai pedoman perilaku dalam setiap perbuatan hukum, baik oleh para subjek hukum yang bersangkutan maupun oleh aparaturnya penegakan hukum yang resmi diberi tugas dan kewenangan oleh undang-undang untuk menjamin berfungsinya norma-norma hukum yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Mardjono Reksodipuro mengartikan penegakan hukum dalam kerangka tiga konsep, yaitu sebagai berikut:

- a. Konsep penegakan hukum yang bersifat total (*total enforcement concept*) yang menuntut agar semua nilai yang ada di belakang norma hukum tersebut ditegakkan tanpa terkecuali.
- b. Konsep penegakan hukum yang bersifat penuh (*full enforcement concept*) yang menyadari bahwa konsep total perlu dibatasi dengan hukum acara dan sebagainya demi perlindungan kepentingan individual.
- c. Konsep penegakan hukum actual (*actual enforcement concept*) yang muncul setelah diyakini adanya diskresi dalam penegakan hukum karena keterbatasan-keterbatasan, baik yang berkaitan dengan sarana-prasarana, kualitas sumber daya manusianya, kualitas perundangannya dan kurangnya partisipasi masyarakat.

Jadi, penegakan hukum sebagai suatu proses yang pada hakikatnya merupakan penerapan atas norma-norma yang sudah dilembagakan oleh seperangkat alat-alat hukum yang berwenang dalam rangka mencapai tujuan daripada hukum. Secara konsepsional, maka inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan sikap tindak sebagai

rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, melahirkan dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Jadi, penegakan hukum merupakan suatu upaya pemerintah untuk menciptakan keadilan dalam kehidupan masyarakat.

Menurut Mastra Liba ada 14 faktor yang mempengaruhi kinerja penegakan hukum yaitu:<sup>38</sup>

- 1) Sistem ketatanegaraan yang menempatkan “jaksa agung” sejajar menteri;
- 2) Sistem perundangan yang belum memadai;
- 3) Faktor sumber daya alam (SDM);
- 4) aktor kepentingan yang melekat pada aparat pelaksana:
  - a. Kepentingan pribadi.
  - b. Kepentingan golongan.
  - c. Kepentingan politik kenegaraan.
- 5) Corspgeits dalam institusi;
- 6) Tekanan yang kuat pada aparat penegak hukum;
- 7) Faktor budaya;
- 8) Faktor agama;
- 9) Legislatif sebagai “lembaga legislasi” perlu secara maksimal mendorong dan memberi contoh tauladan yang baik dalam penegakan hukum;
- 10) Kemauan politik pemerintah;
- 11) Faktor kepemimpinan;
- 12) Kuatnya jaringan kerja sama pelaku kejahatan (organize crime);
- 13) Kuatnya pengaruh kolusi “dalam jiwa pensiunan aparat penegak hukum”;
- 14) Pemanfaatan kelemahan peraturan perundang-undangan.

Sementara menurut Soerjono Soekanto Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum tersebut adalah:<sup>39</sup>

1. Faktor hukumnya sendiri;
2. Faktor penegak hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;

---

<sup>38</sup> Rena Yulia, 2010. *Viktimologi (Perlindungan Hukum Terhadap Korban Kejahatan)*, Yogyakarta: Graha Ilmu, hal. 85.

<sup>39</sup> Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hal. 7-8.

4. Faktor masyarakat yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku dan diterapkan;
5. Faktor kebudayaan yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada rasa kemanusiaan di dalam pergaulan hidup.

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa tujuan penegakan hukum sejalan dengan tujuan hukum itu sendiri, adalah untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diinginkan dan tujuan hukum merupakan upaya mewujudkan tercapainya ketertiban dan keadilan. Suatu ketertiban mustahil akan dapat diwujudkan, jika hukum diabaikan. Kesadaran dan kepatuhan masyarakat terhadap hukum, tidak saja berpengaruh terhadap ketertiban dan keadilan, tetapi berperan membentuk kultur (budaya) hukum suatu masyarakat karena mengatur perilaku.<sup>40</sup>

#### **F. Gambaran Umum tentang Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013**

Peraturan Daerah (Selanjutnya disebut Perda) adalah sebagaimana didefinisikan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, adalah:

Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (Provinsi) atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Kab./Kota) dengan persetujuan bersama Gubernur (Provinsi) atau Walikota/Bupati (Kab./Kota).<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Chaerudin, Syaiful Ahmad Dinar, Syarif Fadillah, 2008, *Op. Cit*, hal. 88.

<sup>41</sup> Lihat pasal 1 angka 7 dan 8 Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Adanya Perda dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan salah satu wujud dari prinsip desentralisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Selain itu, kewenangan pembuatan Perda juga terdapat dalam Pasal 136 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut:

- (1) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
- (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, Pemerintahan daerah diberikan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Dalam rangka melaksanakan otonomi luas di daerah, maka pemerintahan daerah berhak menetapkan *peraturan daerah* dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Salah satu Perda yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Malang dalam melaksanakan otonomi daerah adalah Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Penanganan Anak Jalanan. Berdasarkan dasar pertimbangan yang terdapat dalam perda ini, setidaknya terdapat dua alasan yang menjadi latar belakang adanya Perda ini, yaitu:

a. Gelandangan, dan Pengemis adalah salah satu bentuk. keberadaan anak jalanan, gelandangan dan pengemis cenderung membahayakan dirinya sendiri dan/atau orang lain dan ketentraman ditempat umum serta memungkinkan mereka menjadi sasaran eksploitasi dan tindak kekerasan, sehingga perlu segera dilakukan penanganan secara komprehensif, terpadu dan berkesinambungan;

b. bahwa terhadap pengaturan pembinaan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis yang ada dipandang sudah tidak memadai lagi

Perda yang diundangkan di Malang pada tanggal 12 Pebruari 2014 ini terdiri atas 18 Pasal yang terbagi ke dalam VII Bab, sebagai berikut:

**BAB I KETENTUAN UMUM**

**BAB II ASAS DAN TUJUAN** (Berisi asas dan tujuan Pembinaan dan penanganan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Malang)

**BAB III PENANGANAN ANAK JALANAN, GELANDANGAN DAN PENGEMIS** (Berisi mengenai upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Malang dalam penanganan terhadap anak jalanan, gelandangan dan pengemis di Kota Malang)

**BAB IV PEMBINAAN DAN PENGAWASAN** (Berisi kewajiban Pemerintah Daerah dalam melakukan pembinaan dan

pengawasan terhadap anak jalanan, gelandangan dan pengemis di Kota Malang)

**BAB V PERAN SERTA MASYARAKAT** (Berisi bagaimana peran serta masyarakat dalam upaya penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis di Kota Malang)

**BAB VI SUMBER DANA** (Berisi tentang sumber pendanaan atas beban biaya yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Kota Malang dalam upaya penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis di Kota Malang)

**BAB VII KETENTUAN PENUTUP**

